

第4章 金属スクラップの管理方策

輸出される金属スクラップに含まれる各種の品目については、有害物質混入や火災などの問題を潜在的に有しながらも、その発生・回収・(中間処理)・保管・輸出の各段階では既存の法令による規制が明確には適用しにくいという特徴があるといえる。まず、輸出の水際で取りうる方策としてバーゼル法の改善策を検討する。次いで、さらに上流の発生段階からの適用も含めて、個別の輸出品目や関係業者に対する管理方策を議論する。そして、情報共有、その他の管理方策を検討した後、課題と方向性をまとめる。

4.1 バーゼル条約とバーゼル法

4.1.1 バーゼル条約の国内実施のための法整備等の義務

1989年3月、「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」(以下「バーゼル条約」とする)が採択された。バーゼル条約は1992年5月に発効し、日本については、1992年12月にバーゼル条約の締結が国会で承認され、1993年9月に発効した。

バーゼル条約は、その規制対象である「有害廃棄物」(同第1条第1項)や「他の廃棄物」(同第1条第2項)(以下「有害廃棄物」と「他の廃棄物」を合わせて「有害廃棄物等」とする)の国際移動を禁止するのではなく、人の健康や環境を害することがないように中あたちでの国際移動を確保することを目的としている。そのような国際移動を確保する方策として、バーゼル条約は「事前通告と同意」という手続きを採用した(同第4条第1項(c)、第6条第1項と同第2項)。すなわち、輸出(予定)国から輸入(予定)国に対して有害廃棄物等の輸出計画に関する通告が事前に書面でなされ、輸入(予定)国からの書面による同意を得たうえで、輸出(予定)国において輸出の許可がなされ、輸出が開始されるという手続きである。輸出(予定)国は、輸入(予定)国から書面による同意を得られない場合には、輸出を許可せず、または、輸出を禁止する義務を負う(同第4条第1項(c))。そして、このような手続きをふまえることなくなされた有害廃棄物等の国際移動は「不法取引」(illegal traffic)と定義され(同第9条第1項)、締約国は、このような不法取引を防止し処罰するために、適当な国内法令を制定する義務を負う(同第9条第5項)。

また、より一般的に、バーゼル条約は、「締約国は、この条約の規定を実施するため、この条約の規定に違反する行為を防止し及び処罰するための措置を含む適当な法律上の措置、行政上の措置その他の措置をとる。」(同第4条第4項)と規定し、締約国に対して国内法整備等の措置を講じる義務を課している。

4.1.2 バーゼル条約の国内実施のためのバーゼル法の制定

日本政府は、1991年秋以降、バーゼル条約の早期加入に向けて、関係省庁間でバーゼル条約を国内的に実施するための措置の検討に着手し、1992年6月にバーゼル条約の国内実施のための法案を閣議決定し、第123回通常国会に提出した。同法案は継続審議扱いとなり、第125回臨時国会において審議され、1992年12月に「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」(平成4年12月16日法律第108号)(以下「バーゼル法」とする)が可決・成立し、公布され、1993年12月に施行された¹⁰。

¹⁰ バーゼル法の制定過程における関係省庁間の調整等についての詳細は、cf. 北村喜宣, 1994, 「国際環境条約の国内的措置 ―バーゼル条約とバーゼル法―」『横浜国際経済法学(横浜国立大学)』第2巻第2号, pp. 89-122.

バーゼル法は、バーゼル条約等の的確かつ円滑な実施を確保するため、その規制対象である「特定有害廃棄物等」の輸出入規制等の措置を講じることにより、人の健康および生活環境の保全に資することを目的としている（同第 1 条）。バーゼル法は特定有害廃棄物等の輸出入の規制を、バーゼル法に「外国為替及び外国貿易法」（昭和 24 年 12 月 1 日法律第 228 号）（以下「外為法」とする）の輸出入規制手続きを組み込み、それを準用することで行っている。

バーゼル法における特定有害廃棄物等の輸出手続きは、次のような流れである。まず、①特定有害廃棄物等を輸出しようとする者は、経済産業大臣（以下「経産大臣」とする）に外為法第 48 条第 3 項に基づく輸出承認の申請を行う（バーゼル法第 4 条第 1 項）。②経産大臣は環境汚染を防止するため特に必要のある一定の地域が輸出先である申請については、その申請の写しを環境大臣に送付する（同第 4 条第 2 項）。③環境大臣は当該申請を輸入（予定）国に通告し、申請書に記載する特定有害廃棄物等の処分につき、汚染防止に必要な措置がとられているか否かを確認し、④その結果を経産大臣に通知する（同第 4 条第 3 項）。さらに、⑤輸入予定国からの同意が環境大臣から経産大臣に送付され、⑥経産大臣は外為法第 48 条第 3 項に基づく輸出を承認する（同第 4 条第 4 項）。そして、バーゼル法では、バーゼル条約が締約国に講じることが義務付けられた条約に違反する行為の防止と処罰のための国内法整備等の措置として（同第 4 条第 4 項および第 9 条第 5 項）、①の手続きに関連して、輸出承認申請の虚偽記載や無承認輸出等について罰則が科せられることとなった。

バーゼル条約とバーゼル法はそれぞれの規制対象物の国内処理を原則とし、その国際移動を抑制することを企図している（バーゼル条約第 4 条第 2 項および同条第 9 項、バーゼル法第 3 条¹¹⁾）。それに対して、外為法は、対外取引について、市場原理に基づいた自由を基本としつつも、私企業の行き過ぎた利潤追求主義により日本が各国から非難される等の対外取引の正常な発展に支障を生じさせるような事態が生じた場合等は「管理又は調整」を行うこととし、しかしこれについても「必要最小限」のものにとどめることにしている。バーゼル条約、バーゼル法と外為法では、国際取引の捉え方が異なる点については注意する必要がある¹²⁾。

4.1.3 バーゼル法による特定有害廃棄物等の輸出規制の問題点

日本はバーゼル法の制定等によってバーゼル条約によって義務付けられた国内実施のための措置を講じたが、1999 年 12 月に日本からフィリピンに輸出された貨物のなかに、特定有害廃棄物等の一つである「医療系廃棄物」が混入しているとされて、日本とフィリピンの間で外交問題となる事件（いわゆる「ニッソー事件」）が発生した¹³⁾。この事件では、医療系廃棄物が混入してい

¹¹⁾ また、バーゼル法第 3 条を受けて策定された告示「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律第 3 条の規定に基づく同条第 1 号から第 4 号までに掲げる事項」（平成 5 年 10 月 7 日環境庁・厚生省・通商産業省告示第 1 号）では、「輸出及び輸入の最小化」、「国内処分の推進」と「輸出の最小化等に係る定期的な検討」について規定されている。

¹²⁾ Cf. 兼原敦子, 1994, 「国際環境保護と国内法制の整備」『法学教室』第 161 号, pp. 45-46., 関根孝道, 2005, 「有害廃棄物の越境移動と国際環境正義」『総合政策研究（関西学院大学）』第 18 号, pp. 115-117.

¹³⁾ この事件では、日本政府はフィリピン政府によるバーゼル条約違反との指摘を容れて、バーゼル法を共同主管する環境庁（事件当時）、厚生省（事件当時）と通商産業省（事件当時）の三者が輸出した業者に対してバーゼル法に基づく回収と適正処理に係る措置命令を発出したが、これらの命令が履行されなかったため、日本政府が「行政代執行法」（昭和 23 年 5 月 15 日法律第 43 号）に基づき懸案の貨物を日本に回収して処理した。本件についての詳細は、cf. 鶴田順, 2005, 「国際環境枠組条約に

るとされた貨物を、輸出業者が「有価物 古紙（雑多な紙） 混入物（プラスチック）」と偽って申請したため、環境庁（当時）が関与する手続き（上記②から⑤の手続き）が完全に抜け落ちるかたちで輸出されてしまった。バーゼル法は、上述の通り、その輸出手続きに外為法の輸出承認手続きを準用しているため（上記①と⑥の手続き）、本件のような虚偽の輸出申請がなされた場合に経産大臣が疑いをもたなければ、外為法に基づく通常の輸出手続きがなされるのみで、それと並行して、環境省が独自にバーゼル法に基づく手続きを開始するということはない。本件を通じて、バーゼル法の輸出規制は、バーゼル条約が設定した「事前通告と同意」をふまえずになされた有害廃棄物等の不法取引の防止のための措置として、極めて脆弱であることが具体的に明らかとなった。

1999年のニッソー事件発生後、バーゼル法を共同主管する環境省と経済産業省（以下「経産省」とする）、さらに、バーゼル法を水際で執行する税関等は、①輸出入しようとする貨物がバーゼル法の規制対象物である特定有害廃棄物等に該当するか否かを判断する基準（該非判断基準）の明確化¹⁴や、②輸出入業者による「事前相談制度」（後述する）の利用促進とそこで得られた情報の関係省庁による共有を進め、また、③日本各地でバーゼル法説明会を開催し、再生可能資源の輸出入業者等にバーゼル法等の周知徹底を図る等の措置を講じ、日本におけるバーゼル条約の実効的な実施を模索してきたといえるが、その後も、日本から「再生可能資源」や「中古品」と称して輸出された貨物が、輸出先国の税関で通関できず、日本にシップ・バックされる事例がいくつも発生している¹⁵。具体的には、バーゼル条約およびバーゼル法の規制対象物に該当する使用済み鉛バッテリー、異物混入などで品質が悪くてリサイクルできないと判断された廃プラスチックや、輸出先国の税関の検査で通電しなかったため中古品とは認められなかったテレビやモニター等が、日本に戻されている。虚偽の輸出承認申請がなされた場合に、「税関で見抜く」ということがない限り、バーゼル法の輸出規制手続きが完全に迂回されたまま輸出されてしまうという問題状況が依然として存在する¹⁶。

おける条約実践の動態過程 —1999年産業廃棄物輸出事件を素材にして」城山英明・山本隆司編『融ける境 超える法 第5巻 環境と生命』（東京大学出版会），pp. 215-219.

¹⁴ 具体的には、環境省および経産省は、使用済み鉛バッテリー、ポリエチレンテレフタレート製の容器等（廃PETボトル等）、使用済みブラウン管テレビについての該非判断基準を提示している。Cf. 環境省のホームページ上の情報「輸出入をお考えの皆様へ」（Available at <http://www.env.go.jp/recycle/yugai/index1.html>（4 January, 2010））

¹⁵ Cf. 環境省のホームページ上の情報「我が国から輸出した貨物の返送に関する情報」（Available at <http://www.env.go.jp/recycle/yugai/shipback/index.html>（4 January, 2010）），鶴田 2005, pp. 207-232., 鶴田順, 2007, 「国際資源循環の現状と課題 —日本から中国への廃プラスチックの輸出に焦点をあてて—」『法学教室』第326号, pp. 6-12.

日本から輸出された貨物が相手国で輸入を認められず、日本に返送（シップ・バック）された事例には、例えば、2006年3月に日本から香港に向けて輸出された貨物に多くの使用済み鉛バッテリーが積載され、環境省および経産省が当該貨物に特定有害廃棄物等が含まれていることを認定し、輸出業者に対して厳重注意を行った事例がある。また、2008年5月に関税法にもとづく輸出申告がなされた貨物について、環境省が輸出申告された貨物に廃棄物処理法における「廃棄物に該当するものが含まれている」と認定し（洗浄等が不十分な廃PETボトルであると思われる）、当該貨物を輸出しようとした業者は「過去に2度も同様の貨物について税関から注意を受けて」いることを指摘しつつも、輸出業者に対して厳重注意を行った事例もある。

¹⁶ バーゼル法の執行の体制が税関における検査に大きく依存するものであることについては、cf. 島村健・久保はるか・鶴田順・桑原勇進・孫海萍・王天華, 2007, 「国際資源循環の法動態学」榎村志郎編『法動態学叢書 水平的秩序 第3巻 規整と自律』（法律文化社），pp. 97-99, 122-123.

4.1.4 検討課題の設定

バーゼル法の規制対象物である「特定有害廃棄物等」の不適正な国際移動を未然に防止するためにとりうる措置としては、①輸出入しようとする貨物が特定有害廃棄物等に該当するか否かを判断する基準（該非判断基準）の明確化、②当該該非判断に関連しての輸出入業者等による「事前相談制度」の利用促進とそこで得られた情報の関係省庁による共有、③輸出入業者等へのバーゼル法の周知徹底、④バーゼル法に基づく輸出承認申請のあった貨物が「環境の汚染を防止するために必要な措置が講じられているかどうか」についての環境大臣によるバーゼル法第4条第1項に基づく「確認」の権限行使¹⁷、⑤特定有害廃棄物等を輸出しようとした業者等への行政的・司法的な対応等がある。

また、有害廃棄物等の不適正な国際移動が発生した場合の事後的な対応としては、「不法取引」（バーゼル条約第9条第1項）を防止し処罰するための措置を講じる義務（バーゼル条約第4条第4項）の履行としての、⑥特定有害廃棄物等を輸出した業者等への行政的・司法的な対応がある。これまでのところ、日本政府は、上記①から③については積極的に措置を講じているが、⑤と⑥については必ずしも十分な対応をとっているとは言い難い。

そこで、以下では、日本におけるバーゼル条約の実施に関する現状とその課題について、バーゼル条約の国内実施を担保するバーゼル法のあり方とその執行に着目して、次の二つの論点について検討する。第一に、上記①に関連して、バーゼル条約が設定した規制対象物をふまえたバーゼル法の規制対象の設定のあり方とその問題点を検討する。第二に、上記⑤と⑥に関連して、税関の貨物検査でバーゼル法の規制対象物の混入が発覚した場合や日本から輸出された貨物がシップ・バックされた場合等における、現行法に基づく対応の可能性を見極め、現行法が有する課題を明らかにし、その上で、バーゼル法の輸出規制の実効性を高めるためにとるべき改善策を提示する。

¹⁷ 環境大臣によるバーゼル法に基づく「確認」権限の行使については、cf. 鶴田 2005, p. 224.

4.2 バゼル法における規制対象の設定のあり方とその課題

4.2.1 バゼル条約の規制対象とバゼル法の規制対象の関係

バゼル法の規制対象物である「特定有害廃棄物等」は、「特定有害廃棄物」（バゼル法第 2 条第 1 項イの「条約附属書Ⅰに掲げる物であつて、条約附属書Ⅲに掲げる有害な特性のいずれかを有するもの」と「家庭系廃棄物」（第 2 条第 1 項ロの「条約附属書Ⅱに掲げるもの」）等であり、日本政府がバゼル条約の規制対象物であると解釈した物と直接に重なるという特徴を有する。この点について、日本政府は、バゼル法の規制対象物について、「規制の対象となる特定有害廃棄物等を条約附属書を引用することにより定義していることから、条約附属書Ⅰ……が改正された場合には、それに対応して本法に基づいて規制の対象となる特定有害廃棄物等の内容も自動的に変更されることになる」（環境庁水質保全局廃棄物問題研究会, 1993, 『バゼル新法 Q & A』, 第一法規, p.126. 傍点は筆者による挿入）と述べて、バゼル条約の規制対象物とバゼル法の規制対象の連続性を強調している。このようなバゼル法の規制対象の設定のあり方は、どのように理解したら良いのであろうか。

4.2.2 条約の国内実施のための国内法整備の意義

一般的に、条約を国内的に実施するための国内措置について、日本では、日本国憲法第 98 条第 2 項で「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定することで条約の最高法規性を認め、条約を国内法制に一般的に編入していると解されていることから（いわゆる「編入（一般的受容）方式」の採用）、仮に条約上の権利や義務を国内的に実施するための国内法令の整備（既存法で対応、既存法の改廃、新規立法やこれらの組み合わせ等）がなされなくても、条約はそのまま国内的に国内法としての効力をもつ¹⁸。そのため、条約を国内的に実施するための国内法整備は、行政機関や司法機関が条約の規定を直接に適用・執行できないときに、それらを確保するための一つ的手段にすぎない。しかし、条約を国内的に実施するための国内法整備は、その効果において、いくつかの点できわめて重要な手段といえる¹⁹。

まず、日本国憲法は第 31 条で罪刑法定主義を一般的に保障していることから、条約によって締約国に義務付けられた一定の行為を犯罪であるとして処罰することは、国民の代表で構成される国会の議決によって成立した形式的意味での法律の定めによることなく日本の管轄下にいる私人に強制することはできない。罪刑法定主義は、いかなる行為が犯罪となり、それがいかに処罰されるかをあらかじめ国民に示すことによって、国家の管轄下にいる私人の予測可能性と行動の自由を保障すること等を要請するものであることから、刑罰法規は当該予測可能性を担保する程度の明確性を有する必要がある。ただし、当該予測可能性の保障の観点からは、法律自体によって処罰範囲の明確性が確保されている必要は必ずしもなく、法律の委任を受けた政省令や行政機関の通達等を含めた全体として明確性が担保されていれば、予測可能性の保障の要請は充足されると解される²⁰。

¹⁸ ここでの「効力」がいかなるものであるかについては精査する必要があるが、ここでは立ち入らない。

¹⁹ Cf. 小森光夫, 1998, 「条約の国内的効力と国内立法」村瀬信也・奥脇直也編『国家管轄権 一国際法と国内法一』（勁草書房）, pp. 554-555.

²⁰ Cf. 佐伯仁志, 2004, 「罪刑法定主義」『法学教室』第 284 号, p. 52.

また、行政法には、憲法における「法治主義」の帰結として「法律による行政の原理」があり、この原理の結果として、行政活動は「法律の留保の原則」、すなわち、行政機関が権限を行使するに際して法律の根拠を必要とするという原則の拘束を受ける。その適用範囲については、侵害留保説、社会留保説、全部留保説などの学説上の対立があるが、これらの説のうち、法律の留保の範囲を狭く解する古典的侵害留保説によるとしても、行政機関が国民の権利自由を侵害し、国民に新たな義務や負担を課す場合には、法律の根拠を必要とする²¹。また、法律の留保の原則の目的の一つが行政活動について国民に予測可能性を与えることにある以上、行政活動の根拠規範は、そのような目的を達成するのに必要な程度の詳細さ（規律密度）を有する規範である必要がある²²。

バーゼル法の規制対象物は日本政府がバーゼル条約の規制対象物であると「解釈」した物であるが、バーゼル条約の規制対象物は追加されることがあることをふまえると（後述する）、罪刑法定主義が要請する程度の処罰範囲の明確性や「法律の留保」原則が要請する程度の規律密度を有するような国内法令の整備であるといえるかについては精査する必要がある。

4.2.3 バーゼル法における規制対象の設定の課題 ―被覆電線の輸出入の規制に即して―

バーゼル条約の規制対象物とバーゼル法の規制対象物の関係については、国際レベルの条約関係規範の動態（条約の締約国会議等における規制対象の具体化・詳細化等）を国内レベルのバーゼル法が必ずしも受け止めきれていないという問題（問題点①）や、条約では規制対象リスト（附属書Ⅷ）と規制対象外リスト（附属書Ⅸ）を並置しているのに対して、バーゼル法の規制対象物をリスト化し明確化を図った告示（「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律第2条第1項第1号イに規定する物」（平成10年11月6日・環境庁・厚生省・通商産業省告示第1号））（以下「バーゼル法告示」）²³では、規制対象外リスト（別表第一）を規制対象リスト（別表第二）よりも優先しているために（図4.2.1参照）、現状ではバーゼル条約の規制対象物とバーゼル法の規制対象物に齟齬が生じる可能性があるという問題（問題点②）もある。これら二つの問題点は相互に関連しているが、以下、具体的に、バーゼル条約及びバーゼル法による被覆電線の輸出入規制に即して検討してみたい。

バーゼル条約による被覆電線の輸出入の規制については、インド政府の提案を受けて、2004年10月に開催されたバーゼル条約第7回締約国会議において、規制対象物に追加するか否かが議論され、附属書改正決議（VII/19）により²⁴、野焼きの対象にしないこと等を条件に、規制対象外のリストである附属書ⅨのB1115に「プラスチックで被覆され又は絶縁された金属ケーブル廃棄物」

²¹ Cf. 成田頼明, 1990, 「国際化と行政法の課題」成田頼明・園部逸男・金子宏・塩野宏・小早川光郎編『行政法の諸問題（下）』（有斐閣）, p.87.

²² 法律の留保の原則が求める「規律密度」については、cf. 宇賀克也, 2006, 『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第2版〕』（有斐閣）, p. 33-35.

²³ バーゼル法との関連におけるバーゼル法告示の法的意味については、cf. 島村健「国際環境条約の国内実施」『新世代法政策研究（北海道大学）』第9号, pp/144-146.

²⁴ この改正決議については、cf. “Review or Adjustment of the lists of wastes contained in Annexes VIII and IX to the Basel Convention” (UNEP/CHW.7/15, dated at 23 July 2004), pp.1-5., “Report of the Conference of Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal” (UNEP/CHW.7/53, dated at 25 January 2005), p.11 and pp.46-47., 寺園淳, 2009, 「廃棄物 ―ごみの行方を追う」窪田順平編『モノの越境移動と地球環境問題』（昭和堂）, p. 111.

が追加された。ただし、B1115 の但し書きには、「A 表 A1190 に含まれるもの……を除く。」とある。この A 表とは規制対象リストである附属書Ⅷであり、その A1190 も同じ附属書改正決議により追加され、「附属書Ⅲの特性を示す程度に、コールタール、PCB、鉛、カドミウムその他の有機ハロゲン化合物又は附属書Ⅰのその他の成分を含み又はこれらにより汚染されたプラスチックで被覆され又は絶縁された金属ケーブル廃棄物」とある。条約附属書Ⅷへの A1190 追加および条約附属書Ⅸへの B1115 追加について、日本政府は、同追加に対応した外務省告示第 559 号（平成 17 年 6 月 30 日）を官報に掲載しているが、2010 年 11 月末日現在、同追加に対応したバーゼル法告示の改正はなされていない（上記問題点①）。

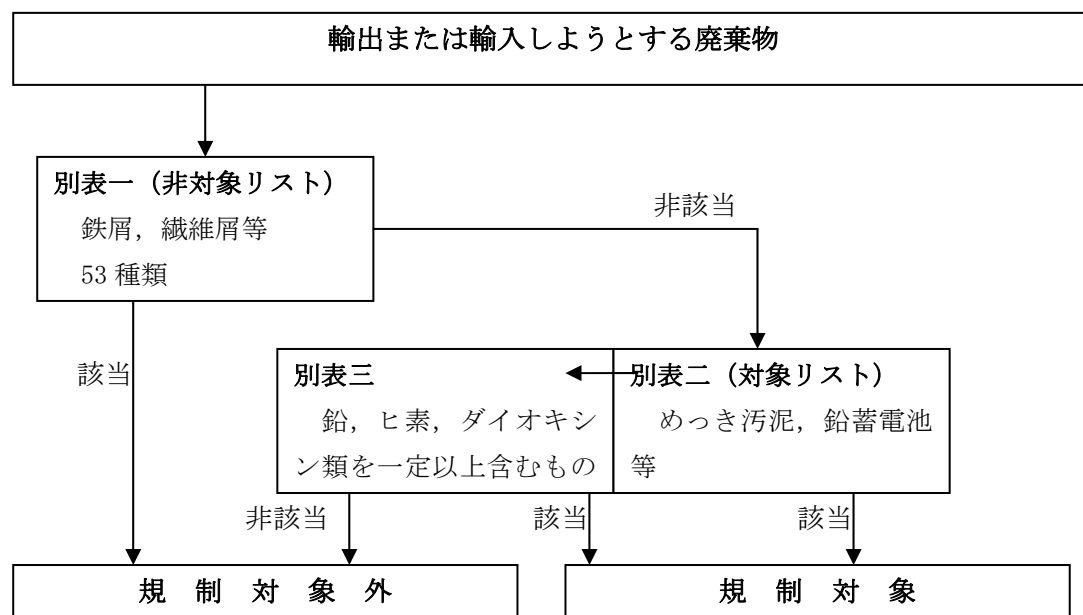


図 4.2.1 バーゼル法告示における「有害廃棄物等」の同定の流れ

そのため、電線の輸出入規制は、現行のバーゼル法告示の範囲内でなされることとなるが、結論を先取りすれば、バーゼル条約が要求するよりも限定的な規制にとどまるものと解される。電線に関する現行のバーゼル法告示の規制は、規制対象外リストである別表第一第 1 項第 11 号ハに「……電線その他の電気部品又は電子部品のくずであって、直接再使用することが予定されたもの」とあり、これに該当するとの判断がなされれば、規制対象リストである別表第二および別表第三に該当するか否かを確認する必要はなく、規制対象外であるとして処理されることとなる。

しかしながら、このような規制対象物の同定方法は、条約附属書の考え方とも、また、バーゼル法告示の上位規範にあたるバーゼル法の考え方とも異なる。たしかに、バーゼル法告示別表第一第 1 項第 11 号ハに対応する条約附属書Ⅸの B1110 には、「直接再利用を目的として再生利用又は最終処分を目的としない電気部品及び電子部品（……電線を含む。）」とあるが、これに関連する規制対象リストもあり、条約附属書Ⅷの A1180 には「電気部品及び電子部品の廃棄物又はそのくずで、……附属書Ⅲに掲げる特性のいずれかを有する程度に附属書Ⅰの成分（例えば、カドミウム、水銀、鉛、ポリ塩化ビフェニル）により汚染されているもの」とあり、さらに、電線の規制に適用される改正後の条約附属書Ⅷの A1190 には「附属書Ⅲの特性を示す程度に、コールター

ル、PCB、鉛、カドミウムその他の成分を含む又はこれらにより汚染されたプラスチックで被覆され又は絶縁された金属ケーブル廃棄物」とある。附属書Ⅷの A1180 と A1190 の関係は、前者が電気部品等一般の廃棄物を対象にする一般規定であるのに対し、後者が電線廃棄物に特化した特別規定であることから、両者の間に抵触がみられる場合は、後者が適用されることとなると解される。

バーゼル法の規制対象物は同法第 2 条第 1 項に規定された特定有害廃棄物等であり、上述のように、バーゼル条約の規制対象物と直接に重なるものである。また、バーゼル法の規制対象物が、その下位規範にあたるバーゼル法告示により広狭するということはない。そのため、電線の輸出入の規制については、規制対象リストであるバーゼル条約附属書Ⅷの A1190（含有率基準）、規制対象外リストである条約附属書Ⅸの B1110（成分が金属のみであるか否かという基準、鉛等の含有率基準と直接再利用の有無という基準を提示している）と B1115（含有率基準および処理方法基準を提示している）の三者により同定されることとなる。現在のバーゼル法告示は、電線の輸出入規制の規制について、本来適用されるべき B1115 が適用されず、また、条約附属書Ⅸの B1110 を受け止めたバーゼル法告示別表第一第 1 項第 11 号は 3 つの基準を掲げ（成分が金属のみであるか否かという基準（同号イ）、鉛等の含有率基準（同号ロ）と直接再利用の有無という基準（同号ハ））、それらを並置しているため、これらのいずれかの基準を充足すれば規制対象外となる。例えば、輸出入される電線が「直接再使用することが……予定されたもの」（バーゼル法告示別表第一第 1 項第 11 号ハ）であれば、同号の他の基準（バーゼル法告示別表第一第 1 項第 11 号イおよびロ）の充足を確認することなく、直接再使用されることのみをもって規制対象外となる可能性がある。しかしながら、バーゼル条約の附属書Ⅷと附属書Ⅸはいずれかを優先させるという関係にはないため、仮に輸出入される電線が附属書Ⅸの B1110 が掲げた基準を充足したとしても、附属書Ⅷの A1180 および A1190 に該当するか否かの確認は別途必要となる。

以上をまとめると、電線の輸出入規制については、バーゼル条約では附属書Ⅷと附属書Ⅸの双方に掲げられた諸基準（成分が金属のみであるか否かという基準、鉛等の含有率基準、直接再利用の有無という基準、処理方法基準）が並行的に適用されることで、規制対象の該非判断がなされるのに対して、バーゼル法では告示別表第一に掲げられた諸基準（成分が金属のみであるか否かという基準、鉛等の含有率基準、直接再利用の有無という基準）のうち一つでも充足すれば規制対象外となり、それゆえ、バーゼル条約とバーゼル法では規制対象物の同定に適用される基準が異なり、両者の規制対象に齟齬が生じる可能性があるといえる（上記の問題点②）。

4.3 有害廃棄物等の不適正な国際移動への対応 ―バーゼル法の輸出規制の課題とその改善策―

4.3.1 バーゼル法による特定有害廃棄物等の輸出規制

バーゼル法は、バーゼル条約等の的確かつ円滑な実施を確保するため、その規制対象である「特定有害廃棄物等」の輸出入規制等の措置を講じることにより、人の健康および生活環境の保全に資することを目的としている（同第1条）。バーゼル法は特定有害廃棄物等の輸出入の規制を、外為法の輸出入規制手続きを準用することで行っている。それゆえ、バーゼル法における「輸出」は外為法上の「輸出」と同義である。

バーゼル法における輸出規制に違反した場合の罰則について、バーゼル法では、バーゼル条約が締約国に講じることが義務付けた「不法取引」の防止と処罰のための国内法整備等の措置として（同第4条第4項および第9条第5項）、外為法第48条第3項に基づく輸出承認の申請に虚偽の記載等を行い、それにより経産大臣の輸出承認を受けた者については、外為法第70条第1項第三十三号の罰則（三年以下の懲役若しくは百万円以下の罰金）が科せられ、また、外為法第48条第3項に基づく経産大臣の輸出承認を受けずに輸出した者については、外為法第69条の7第1項第四号の罰則（五年以下の懲役若しくは五百万円以下の罰金）が科せられる。ただし、外為法第48条第3項に違反し、経産大臣の承認を受けずに特定有害廃棄物等を輸出しようとした場合については、同項に違反した場合の罰則に「輸出の未遂罪」および「輸出の予備罪」はないため、特定有害廃棄物等を輸出しようとした業者等に対して司法的な対応をとることはできない。

4.3.2 外為法における「輸出」の解釈

外為法における貨物の「輸出」の成立時期は、経産省の通達「輸出貿易管理令の運用について」（昭和62年11月6日付け輸出注意事項62第11号）によると、「貨物を外国へ向けて送付するために船舶又は航空機に積み込んだ時」とであると解されている。外為法における「輸出」の解釈は、実務上、基本的には、関税法における「輸出」と同様に解釈されているとのことである²⁵。

関税法は、同法における「輸出」について、「内国貨物を外国に向けて送り出すことをいう。」（関税法第2条第1項第二号）と定義している。この定義は、あらゆる形態の輸出にあてはまるように、最大公約数的な表現がとられている。関税法における「輸出」の既遂時期の解釈については、外国仕向船出港説、領海時説、目的地到着時説、目的地陸揚説等も主張されているが、一般的には、関税法は通関によって貨物の輸出入を管理するものであることから、輸出の既遂時期も、通関線を突破して税関の輸出規制から離脱する段階、すなわち、貨物を保税地域等に搬入し、税関の検査を受け、税関より輸出の許可を受け、外国に仕向けられた船舶に外国に向けられた貨物を積み込むことをもって既遂時期と解されている（最判昭35年12月22日刑集第14巻第14号2183頁）。

それゆえ、船舶が日本の領海外に出るか否かにかかわらず、関税法に基づく輸出許可を受けることなく外国仕向船に貨物を積み込みことによって無許可輸出の罪の既遂となる（福岡高裁判昭25年12月25日高刑特第15号185頁）。また、バーゼル法の規制対象物である特定有害廃棄物等のシップ・バック（返送）事例のように、貨物を外国で陸揚げしないで、あるいは通関できず、そのまま日本へ持ち帰ってきたとしても、関税法における無許可輸出に係る罪の既遂に影響を及

²⁵ Cf. 大蔵省関税研究会編, 1992, 『関税法精解（上巻）』（日本関税協会）, p. 856., 外国為替貿易研究グループ編, 1998, 『逐条解説 改正外為法』（通商産業調査会出版部）, p. 835.

ばすものではないと解されている（東京高裁判昭 26 年 6 月 9 日高刑集第 4 巻第 6 号 657 頁）。

4.3.3 バゼル法における輸出の未遂罪および予備罪の不採用

バゼル法には輸出罪はあるものの、輸出の未遂罪や輸出の予備罪はないため、現状では、外国仕向船に輸出しようとする貨物の積載前の税関における検査によって、バゼル法の規制対象物である有害廃棄物等の混入が発覚したとしても、バゼル法の観点からはそれを犯罪とみなして司法的な対応をとることはできない。このような控えめな規制のあり方は、バゼル法が輸出入規制に係る手続きで準用している外為法の目的に由来するものと考えられる。外為法第 1 条は、「外国為替、外国貿易その他の対外取引が自由に行われることを基本とし、対外取引に対し必要最小限の管理又は調整を行うことにより、対外取引の正常な発展並びに我が国又は国際社会の平和及び安全の維持を期し、もつて国際収支の均衡及び通貨の安定を図るとともに我が国経済の健全な発展に寄与することを目的とする」（傍点は筆者による挿入）と規定し、これらの目的を実現するための手段についても、「対外取引に対し必要最小限の管理又は調整を行うことにより」（傍点は筆者による挿入）担保するものとしている。本条は対外取引については、市場原理に基づいた自由を基本としつつも、私企業の行き過ぎた利潤追求主義により日本が各国から非難される等の対外取引の正常な発展に支障を生じさせるような事態が生じた場合等は、「管理又は調整」を行うことになるが、これについても「必要最小限」のものにとどめることを明らかにしたものである。それゆえ、外為法に基づく輸出入の「管理又は調整」は「必要最小限」でなければならない。

4.3.4 シップ・バックされた特定有害廃棄物等への司法的な対応

しかしながら、日本から「再生可能資源」や「中古品」と称して輸出された貨物の中に、バゼル条約の規制対象物である使用済み鉛バッテリー等の混入が発覚し、輸出先国の税関で通関できず、日本にシップ・バックされ、日本政府としてもバゼル条約およびバゼル法の規制対象物の混入を認定できたという場合には、バゼル法（同法における輸出入規制で準用されている外為法）および関税法における「輸出」の既遂にあたることから、嚴重注意等の行政的対応をとるのみならず、バゼル法の観点からは、同法第 4 条の「輸出の承認を受ける義務」を履行していないことから、外為法の不承認輸出罪（外為法第 69 条の 7 第 1 項第四号）の容疑で、また、関税法の観点からは、虚偽申告罪（関税法第 111 条第 1 項第二号）や無許可輸出罪（関税法第 111 条第 1 項第一号）等の容疑で、輸出業者等の捜査、逮捕および処罰等の司法的な対応をとることが可能である。

ただし、外為法の不承認輸出罪や関税法の無許可輸出罪が成立するためには、輸出された貨物について輸出承認や輸出許可が得られていないことを認識しながら、不正にこれを輸出しようとした意思（犯意）が必要である。例えば、シップ・バックされてきた貨物をあらためて税関で検査したところ、当該貨物へのバゼル法の規制対象物の混入が発覚し、当該混入について悪質な偽装や隠匿等の作為行為が認められたような場合は犯意を認めることができ、関税法の無許可輸出罪が成立すると解することに何ら問題はない²⁶。他方で、当該貨物を輸出するにあたって、輸出業者が、当該貨物がバゼル法の規制対象物に該当するか否かの判断に迷い、環境省と経産省による「事前相談制度」を利用した結果、「本輸出予定貨物はバゼル法の規制対象ではない」と

²⁶ Cf. 大蔵省関税研究会編 1992, pp. 851-854.

の「助言」を口頭で与えられ、そのため外為法の輸出承認を得ることなく輸出したという場合の犯意の有無については、次のように考えることができる。バーゼル法を共同主管する環境省と経産省は、輸出入業者が輸出入しようと考えている貨物が、バーゼル法の規制対象である特定有害廃棄物等に該当するか否か等についての助言を与える相談を受け付けている。仮に、輸出業者が輸出手続きを開始する前に環境省あるいは経産省に相談し、担当官から「本輸出予定貨物はバーゼル法の規制対象とならない事を確認した。」等の公式の回答を与えられたのであれば、輸出業者に犯意を認めることは困難となる。しかしながら、この事前相談制度はバーゼル法に規定された公式の手続きではなく、また、事前相談における該非判断は、貨物の現物を調査するのではなく、輸出入業者から提出された輸出入関係書類や貨物の写真をもとになされるものであり、そこで示される判断は「法的判断」ではなく、あくまでも「行政サービス」であると位置づけられている²⁷。それゆえ、輸出業者が環境省と経産省による事前相談制度を利用し、「本輸出予定貨物はバーゼル法の規制対象ではない」等の助言が与えられたとしても、輸出業者が自分の行為が法律上許されたものと信じ、違法性の意識を欠いたことについて「相当の理由」があるといえる「所管官庁の公式の見解又は刑罰法規の解釈運用の職責にあたる公務員の公の言明などに従って行動した場合ないしこれに準じる場合」（最決昭 62 年 7 月 16 日刑集 41 巻 5 号 237 頁）にはあらず、輸出業者の犯意の認定に影響を及ぼすことはないと解される。

4.3.5 いわゆる「本船扱い」の貨物への司法的な対応

関税法において、輸出申告は、原則として、輸出される貨物を保税地域等に搬入した後に行うこととなっているが、例外的に、関税法第 67 条の 2 第 1 項第一号および「関税法施行令」（昭和 29 年 6 月 19 日政令第 150 号）第 59 条の 4 に基づき、税関長の承認を受けた場合には、貨物を保税地域等に入れずに、貨物を外国貿易船に積み込んだままの状態で行い、当該船上で貨物の検査を受け、輸出の許可を受けるという方法がとられることがある。いわゆる「本船扱い」とよばれる方法であり、日本から諸外国への金属スクラップ（雑品）の輸出の通関においてもこのような方法が採られることがある。本船扱いによる検査がなされる時点の状況は、未だ関税法に基づく輸出許可は発出されていないものの、貨物の積み込みはなされているという状況であり、このような状況は輸出の既遂に達していると解して良いのかという問題がある。

関税法における「輸入」は「外国から本邦に到着した貨物（外国の船舶により公海で採捕された水産物を含む。）又は輸出の許可を受けた貨物を本邦に（保税地域を経由するものについては、保税地域を経て本邦に）引き取ること」（関税法第 2 条第 1 項第一号）であり、保税地域等を経由する場合と経由しない場合を分けて捉えることが明定されているのに対し、「輸出」にはそのような区別がない。この点を強く解すれば、あらゆる輸出について、前述のとおり、外国仕向船への外国向け貨物の積載をもって既遂時期と解することが妥当ということになり、本船扱いで検査を受ける貨物の輸出については、輸出の既遂に達していると解することができることから、上記の

²⁷ 環境省のホームページの「事前相談のご案内」では、事前相談の留意点として、次のように記載されている。「この事前相談は、送付された書類に記載されている内容について、バーゼル法の規制対象に該当するか否か、及び廃棄物処理法の規制対象に該当するか否かについての助言を行うものでありますが、輸出入を行う際の関連法規遵守の義務を緩和するものではありません。また、現実に輸出入される貨物そのものについて、廃棄物処理法、バーゼル法等関係法規の適合を証明するものではありません。」Cf. 環境省のホームページ上の情報「事前相談のご案内」（Available at <http://www.env.go.jp/recycle/yugai/jizen.html> (19 May, 2011)).

ような司法的な対応をとることが可能であると解することもできる。しかしながら、実務上は、本船扱いの場合については、例外的に、「輸出しようとする貨物を本船に積み込んで輸出の許可を受けた時」をもって、輸出の既遂に達するという解釈がなされているとのことである²⁸。

それゆえ、本船扱いの場合は、実務上は、外国仕向船への貨物の積載をもって輸出が既遂に達しているとの解釈・運用はなされていないものの、少なくとも輸出という実行行為への着手は肯定できることから²⁹、関税法の無許可輸出の未遂罪（関税法第 111 条第 3 項）の容疑で司法的な対応をとることは可能であると解される。

4.3.6 外為法における「輸出の未遂」の解釈

外為法第 48 条第 1 項の規制対象である「国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められる」貨物については、例外的に、輸出の未遂も処罰される（外為法第 69 条の 6 第 3 項）。外為法第 48 条第 1 項とその罰則（69 条の 6 第 3 項）は、東芝機器による旧ソ連向けの高度なプロペラ加工用工作機械の不正輸出事件を受けた昭和 62 年（1987 年）の法改正によって設けられた規定である。輸出の未遂罪の成立時期については、未遂犯に関する刑法の一般理論をふまえると「実行行為である輸出に着手したとき」であり、具体的には、実務上は、輸出するために外国向け貨物を保税地域に搬入した時点で成立すると解されている³⁰。

なお、関税法においても、実行行為である「輸出」（内国貨物を外国に向けて送り出す行為）への着手をもって輸出の未遂罪の成立時期と捉えることについては、外為法と同じである。ただし、関税法の無許可輸出は通関手続きを経ない密輸出の場合が多いため、判例では、外国向け船舶に貨物を積載しようとした行為をもって関税法における輸出の実行行為への着手と捉え、当該貨物が関税法に基づく輸出許可を受けていなければ、無許可輸出の未遂罪が成立することを肯定している（大判昭 8 年 4 月 25 日刑集 12 卷 6 号 488 頁、福岡高判昭 29 年 2 月 12 日高刑集 7 卷 2 号 116 頁）。関税法に基づく許可を受けていない貨物を他の貨物に混入させ、他の貨物について通関手続きをとるといような、通関手続きを経ている場合については、外為法における輸出の未遂罪と同様に、輸出するために外国向け貨物を保税地域に搬入した時点で成立すると解されている³¹。

予備は未遂に至らないものであるが、関税法における無許可輸出の予備罪が成立する時期に関する判例は皆無に等しい。予備は未遂と比べると危険の程度は未遂ほど具体的に切迫したものでなくても足りるため、その成立の範囲は相当広範であるが、輸出しようとする貨物を積載するという実行行為には達しなくても、輸出のための単なる準備行為の範囲を超えて、貨物の積載行為に接着近接する行為に入ったときに、当該貨物が関税法に基づく輸出許可を受けていなければ、無許可輸出の予備罪を問うことが可能となると解される。

なお、外為法はかつて「特定の種類の貨物の設計、製造又は使用に係る技術」³²の提供について輸出の未遂罪を規定していなかったが（現在は外為法第 69 条の 7 第 2 項等で輸出の未遂罪が規定されている）、その理由は、国会答弁等によると、貨物の輸出とは異なり、技術については、保

²⁸ Cf. 大蔵省関税研究会編 1992, p. 50.

²⁹ Cf. 植村立朗, 1996, 「関税法」『注解特別刑法 補巻(3)』（青林書院）, p. 56.

³⁰ Cf. 外国為替貿易研究グループ編 1998, pp. 835-837.

³¹ Cf. 外国為替貿易研究グループ編 1998, p. 837.

³² 外為法は、大量破壊兵器の開発等に転用されるおそれのある機器や細菌製剤の原料となり得るウイルス等の「貨物」に加えて、これらの機器を製造するための設計図、機器を動かすためのプログラムや機器の据付や操作方法等の「技術」についても規制対象としている。

税地域への搬入や船積みといった手順が必ずしも存在しないことから、犯罪の実行の着手をどの時点で認めるかが見極めにくく、刑罰の対象範囲が不明確となるおそれがあったからであるとされていた³³。このような規制対象の認識困難性（あるいは不可能性）は、「技術」については肯定できるとしても、バーゼル法の規制対象物である特定有害廃棄物等について肯定できるものではなく、輸出の未遂罪の創設を否定する理由とはなるものではない。

4.3.7 外為法に基づく行政的な対応

外為法は、無許可による貨物の輸出や特定技術の提供についての過失犯については、過失犯に対する処罰規定がないため、刑事罰の対象とはなっていない。無許可による貨物の輸出についての罰則は、刑事罰のほかに輸出等を禁止する行政制裁があり、さらに、無許可輸出を行った者に対して再発防止等を強く要請する経産省貿易経済協力局長名による警告等の行政指導を実施する場合がある。

(1) 行政制裁

無許可輸出を行った者に対しては、3年以内の貨物の輸出の禁止または非居住者との間での役務の提供が禁止されることがある（外為法第25条の2および第53条）。これは、輸出または輸入に関する法令違反が国民経済を混乱させることが大きいこと、貿易業者に対する予防的効果や矯正的效果の観点から制裁措置を行うことが、実際的で効果が大きい場合があること等によるものである。

また、行政処分は、行政刑罰とはその法的性格を異にし、刑法および刑事訴訟法の適用がないため、刑事訴訟法に定める公訴時効を経過した後には外為法違反が発覚した場合に、行政処分を科すことも可能である。

過去の違法輸出に対して、行政刑罰（刑事罰）と行政制裁（外為法の場合は3年以内の輸出禁止等）を併せて課すことは、憲法第39条（「同一の犯罪について、重ねて刑事上の責任は問われない」と規定する）が禁止する二重処罰にあたるのではないかとの論点がある。しかし、行政制裁は、過去のある違法輸出に対する制裁である行政刑罰とは理由を異にし、違法輸出者に対して輸出を認め続けることにより将来公共の福祉（我が国および国際的な平和および安全の維持）が害されるおそれがあることを懸念して課されるものであることから、二重処罰にはあたらないと解される。

なお、外為法上の処分である輸出等の禁止や許可の取消は、行政手続法（平成5年11月12日法律第88号）における「不利益処分」にあたり、一般論として行政手続法第13条第1項は、「行政庁は、不利益処分をしようとする場合には……当該不利益処分の名あて人となるべき者について、意見陳述のための手続を執らなければならない」とこととされている。しかし、外為法における不利益処分（許可の取消）については、行政手続法の例外となっている（外為法第55条の12）。これは、緊急に不利益処分を行う必要があるため、聴聞又は弁明の手続をとることができない事態を想定したものである。

³³ Cf. 外国為替貿易研究グループ編 1998, p. 836.

(2) 行政指導

行政指導とは、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないもの」（行政手続法第2条第6号）であり、バーゼル法規制対象物のシップ・バック事案等で行われている経産省産業技術環境局環境指導室長による「厳重注意」はこれにあたる。行政指導を行うにあたっては、行政手続法第35条第1項および第2項に基づき、行政指導の趣旨、内容と責任者を明示しなければならない。なお、行政制裁（輸出等禁止）とは異なり、行政指導（警告）については、不服申し立てのための法的根拠は存在しない。

(3) 処分等の公表

外為法に基づく行政制裁（輸出等禁止）および行政指導については、違法輸出事案の概要を経産省のホームページ等において公表している。これは、違法輸出等により「我が国及び国際的な平和及び安全の維持」という法益が侵された結果、国民が同様の違法輸出等を犯さないよう注意喚起をする意味も含まれている。行政庁がその行った処分等について公表するか否かの判断は行政庁の裁量に委ねられているが、処分等の公表は、公益上の観点から重要であり適切な措置といえる。こうした行政庁による公表により、当該企業等が経済的損失を被る可能性は否定できないが、違法輸出等が当該企業の故意や重大な過失により引き起こされた場合や、「我が国及び国際的な平和及び安全の維持」に否定的な影響を与える可能性がある場合には、法人の正当な利益を害するものとはいえない。行政は、当該無許可輸出による法益侵害の程度と公表による不利益を比較衡量して、公表するか否かを決定する必要がある。

4.3.8 関税法における他法令手続きと虚偽申告罪の成立の関係

関税法の輸出手続きでは、いわゆる「他法令」により輸出の許可や承認等を必要されている貨物である場合には、輸出しようとする者は、関税法に基づく輸出申告を行う際に、他法令により輸出の許可や承認等を受けている旨を税関に証明しなければならず、税関は、他法令による輸出の許可や承認等を受けていることが証明されない限り、輸出許可を行うことはない（関税法第70条第3項）。通常は、輸出しようとする者が、税関に関税法に基づく輸出申告を行う前に、輸出しようとする貨物がバーゼル法や廃棄物処理法の規制対象物であるか否かの該非判断がなされ、規制対象物であるとの判断がなされれば、他法令による許可や承認等を受けることとなっている。そのため、税関の貨物検査でバーゼル法や廃棄物処理法の規制対象物である可能性のあるものの混入等が発覚したが、他法令による許可や承認等を受けていないという場合には、当該貨物を輸出しようとする業者に対して、バーゼル法や廃棄物処理法の所管省庁に当該貨物がこれらの規制対象物であるか否かを照会するように指導し、さらに、規制対象物に該当するとなればバーゼル法や廃棄物処理法の輸出手続きをとるように指導することとなる。それゆえ、バーゼル法や廃棄物処理法における輸出手続きを故意³⁴に迂回しようとして偽りの申告等を行ったことが明らかな事案でない限り、税関が関税法の虚偽申告罪（関税法第111条第1項第2号）の容疑で対応する

³⁴ 関税法の虚偽申告罪の成立のために必要となる犯意は、「申告等をする際に、その申告等をする事項が虚偽であることの認識があれば足りる」（植村 1996, pp. 73-74.）と解されている。Cf. 大蔵省関税研究会編 1992, p. 875.

ことは困難である。また、税関が関税法の虚偽申告罪で対応するとしても³⁵、税関長により事件の情状が懲役に処すべきであると判断されたような場合等の直ちに検察官に告発しなければならない場合（第138条但し書き及び同条第2項）を除いては、税関長による行政処分である「通告処分」³⁶を行うこととなり、犯則者がこの通告の旨を履行した場合には、税関長等による検察官への関税法に基づく告発がなされ司法的対応に移行するということはない。

4.3.9 廃棄物処理法における無確認輸出の未遂罪と予備罪の創設

廃棄物処理法は、2004年の日本から中華人民共和国の山東省青島への廃プラスチックの不適正な輸出事例³⁷の発生等をうけて、2005年の改正で、環境大臣の確認を受けずに廃棄物を輸出した者は「五年以下の懲役若しくは千万円以下の罰金」（同第25条第1項第12号）に処せられることとし、罰則を引き上げ、また、廃棄物の無確認輸出の「未遂罪」（同第25条第2項、罰則は同第25条第1項と同じく「五年以下の懲役若しくは千万円以下の罰金」である）と「予備罪」（同第27条、罰則は「二年以下の懲役若しくは二百万円以下の罰金」である）を新設した³⁸。なお、環境大臣の確認を受けずに廃棄物の輸出等を行った者が代表者等を務める法人についても、輸出罪と輸出の未遂罪については「三億円以下の罰金刑」、輸出の予備罪については三百万円以下の罰金刑が科せられることとなった（同第32条）。

³⁵ 関税法の虚偽申告罪の既遂時期は、偽りの申告もしくは証明をし、または偽りの書類を提出した時であると解される。偽りの事実を記載した申告書を提出した事実があれば、たとえそれについて税関職員が欺罔され、誤った決定をしなかった場合であっても、当該書類の提出の時をもって既遂となり、虚偽申告に係る罪を問うことができる。Cf. 伊藤寧, 1981, 『関税処罰法』(中央法規出版), p. 222, 大蔵省関税研究会編 1992, p. 876., 植村 1996, p. 74.

³⁶ 通告処分とは、関税法の犯則事件の調査によって税務行政庁が犯則の心証を得た場合に、その理由を明示したうえで、罰金または料料に相当する金額、没収に該当する物品等を指定の場所に納付すべきことを税務行政庁が犯則者に書面をもって通告し、犯則者が原則二十日以内に履行したときは、当該犯則について告発を行わないとする行政処分である。通告処分は、刑事手続により裁判が行われる場合にはその裁判において、罰金刑に処せられると認められる情状がある場合においてのみ許されるべき行政処分であり、懲役に処する情状があると思われる場合は、告発をしなければならない。Cf. 伊藤 1981, pp. 56-66, 大蔵省関税研究会編 1992, p. 967., 財務省関税局監修, 2007, 『関税制度の新たな展開』(日本関税協会), p. 6.

³⁷ 2004年4月、山東省青島の税関と出入検閲検疫局は、日本から輸出された貨物に家庭系廃棄物が多数混入していることを発見し、同年5月8日、国家質量監督検閲検疫総局（以下「国家質検総局」とする）は、日本から輸出される廃プラスチックに係る船積み前検査の申請の受け付けを一時停止した。日本から中国に再生可能資源を輸出する場合には、輸出貨物が中国政府によって世界各地に設立されている船積み前検査機関による検査に合格し、その旨の記載のある証明書を検査機関から取得することが義務付けられているため、検査の申請の受け付けの一時停止は、事実上、中国政府による日本からの廃プラスチックの輸入禁止措置となった。中国政府は、本件貨物をバーゼル条約と中国の環境保護規制基準に違反するものとして、日本政府に厳正な対処を求め、輸入再開の条件として、懸案の貨物の日本への返送、廃プラスチック購入者への懸案の貨物の輸出業者からの補償、日本政府による再発防止措置の三点を求め、これらの条件が一部充たされて、2005年9月20日より、日本からの廃プラスチックの輸入が再開された。

³⁸ 廃棄物処理法の2005年の改正については、cf. 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部, 2005, 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律等の一部を改正する法律」『ジュリスト』第1299号, pp. 96-101., 嘉屋朋信, 2005, 「大規模不法投棄、無確認輸出等廃棄物の不適正処理に対する対応を強化」『時の法令』第1746号, pp. 34-35., 中村和博, 2005, 「「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」の概要等」『捜査研究』第651号, pp. 30-37., 瀧口博明, 2006, 「3R イニシアティブの進展」『廃棄物学会誌』第17号第2号, p. 67.

廃棄物処理法では、「無確認輸出罪」の成立を「実際に船舶等に廃棄物を積み込み終え」た時点で、「無確認輸出の未遂罪」の成立を「通関手続のための輸出申告の時点（通関手続を経ない場合には船積みの開始等の時点）」で、また、「無確認輸出の予備罪」の成立を「無確認輸出をする目的で搬入予定地域に廃棄物を搬入する」等した時点で捉えるとの解釈がなされている³⁹。

廃棄物処理法に無確認輸出の未遂罪と予備罪が新設される以前においては、船舶への積み込み以前の税関による積荷検査等の輸出通関手続きの段階で同法における廃棄物を発見したとしても、その段階で輸出申告を撤回すれば輸出しようとしたことの罪を問われることはなく、無確認輸出行為に対する十分な抑止的効果が働いていないという問題があった⁴⁰。廃棄物処理法における未遂罪と予備罪の新設はこのような問題点の克服を企図したものである。

2009年1月14日、環境省は、大阪府の業者が2008年4月に関税法に基づく輸出申告を行った中国向けの貨物（金属スクラップ）に、廃棄物処理法における廃棄物にあたるタイヤ屑や木屑などの多量の異物が含まれていたことを認定したうえで、「廃棄物に該当するものの輸出に当たっては、廃棄物処理法に基づく手続きが必要であり、その手続きを経ずして輸出しようとした場合は、法令違反となる。」（傍点は筆者による挿入）と指摘し、輸出の未遂罪を適用したが、同業者の代表者に対しては厳重注意を行うにとどめ、輸出申告を行った貨物の適正な処分と再発防止策の策定等を求めた⁴¹。

その後、2010年3月2日、環境省は、大阪府八尾警察署に対して、使用済み冷蔵庫45台を廃品回収業者等から処理費用を受領（逆有償）して引き取った後、野外に保管し、特段の処理を行うことなく、2009年10月にミャンマーに中古利用名目で輸出しようとしたと関税法に基づき輸出申告を行った法人（S社）とその代表者について、当該冷蔵庫は物の性状、排出の状況、通常の取扱い形態、取引価値の有無および占有者の意思等を総合的に勘案した結果、廃棄物処理法における廃棄物と判断されることから、廃棄物処理法の無確認輸出の未遂罪で告発を行った⁴²。その後、S社とその代表者は、2010年6月4日、大阪地方検察庁により起訴され、公判を経て、同年7月27日、大阪地方裁判所により有罪判決を言い渡され、同年8月11日、有罪が確定した。本件は、2005年の改正で廃棄物処理法に輸出の未遂罪が新設されて以降、同罪に基づく初めての告発事例である。

³⁹ Cf. 嘉屋 2005, pp. 34-35. また、廃棄物処理法に無確認輸出の未遂罪と予備罪を新設するための改正案を審議した参議院環境委員会における、南川秀樹・環境大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長（当時）の答弁も参照（『第162回国会参議院環境委員会議録第12号』, pp. 10-11.）。

⁴⁰ Cf. 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 2005, p. 99., 嘉屋 2005, pp. 34-35.

⁴¹ Cf. 本件に関する環境省のホームページ上の報道発表資料「廃棄物を含むメタルスクラップの無確認輸出申告について（厳重注意）」(Available at http://www.env.go.jp/recycle/yugai/law/metal_h210114_an.html (18 May, 2011)).

⁴² Cf. 本件に関する環境省のホームページ上の報道発表資料「祝氏貿易株式会社の廃棄物処理法違反容疑に係る告発について（お知らせ）」(Available at <http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=12213> (14 September, 2010)), および環境省近畿地方環境事務所のホームページ上の情報「【お知らせ】廃棄物処理法違反に問われていた祝氏貿易株式会社の有罪が確定」(Available at http://kinki.env.go.jp/to_2010/0820a.html (14 September, 2010)).

4.3.10 まとめ

以上の検討をふまえ、有害廃棄物等の不適正な国際移動の未然防止と不適正な移動が発生した場合の事後的な対応のそれぞれについて改善策を提案したい。

まず、有害廃棄物等の不適正な国際移動の未然防止については、輸出前の税関における貨物検査の段階でバーゼル法の規制対象物を輸出しようとしていたことが発覚したという場合、輸出業者が輸出申告を撤回すればその罪を問われることは無い。現在は、バーゼル法には輸出の未遂罪や予備罪がないために、輸出しようとしたことの罪を問うことはできない。廃棄物処理法については、2005年の改正で、廃棄物の不適正輸出の抑止的効果を高めることなどを目的として輸出の未遂罪と予備罪が創設された。今後、バーゼル法の輸出規制の実効性を高めるためには、外為法の改正は容易ではないことを承知しつつも、輸出の未遂罪や予備罪の創設について積極的に検討していくべきである。

次に、有害廃棄物等の不適正な国際移動が発生した場合の事後的な対応としては、1999年のニッソー事件以降、不適正な国際移動が発生してしまった場合の日本政府の対応は、輸出業者に対する厳重注意などの行政的な対応にとどまっている。シップ・バック事案のように、日本から輸出相手国に向かい、輸出相手国の税関で輸入が許可されずに返送されてきたという場合は、次の表に整理したとおり、バーゼル法、関税法、廃棄物処理法のいずれの現行法においても、日本からの「輸出」にあたると解釈することができる。それゆえ、返送された貨物が規制対象物であり、混入量や混入率などから悪質性が認められる事案については、より積極的な対応を、具体的には刑事罰や輸出等を禁止する行政制裁による対応をとるべきである。

表 4.3.1 現行の輸出規制関係法の解釈の整理

	「輸出」の解釈	「輸出の未遂」の解釈	「輸出の予備」の解釈
バーゼル法 輸出等に際して 経産大臣の承認 環境大臣の確認	外国向け貨物を 船舶等に積み込んだ時点	「輸出の未遂罪」 不採用	「輸出の予備罪」 不採用
外為法 輸出等に際して 経産大臣の承認	同上	外国向け貨物を 保税地域に搬入した時点	同上
関税法 輸出等に際して 税関長の許可	同上	通関手続きが行われる場合は同上 通関手続きが行われない場合は、 外国向け船舶等に 外国向け貨物の積み込みを 開始した時点	——
廃棄物処理法 環境大臣の確認	船舶等に廃棄物を 積み込んだ時点	通関手続のために 輸出申告を行った時点	無確認輸出をする目的で 搬入予定地域に廃棄物を 搬入する等した時点

4.4 個別の輸出品目に対する管理方策

4.4.1 品目調査結果に対する法的検討

ここでは、2.6 で実施した品目調査で確認された主要な品目に対する法的検討を行う。すなわち、バーゼル法、フロン回収・破壊法、さらには中国での輸入規制の規制対象となるか否かについて、解釈を試みたものが表 4.4.1 である。ここで、○は該当する可能性が高いものを、△は場合によって該当すると考えられるものをそれぞれ指す。ただし、解釈が困難なものも多いので、あくまで参考程度に参照されたい。

(1) バーゼル法の該非判断

表 4.4.1 では、(タイヤや家庭ごみなどのような廃棄物処理法対象を除き) バーゼル法の対象、すなわち特定有害廃棄物等に該当するか否かに注目している。このとき、4.2.3 でも示したバーゼル法対象の該否判断に用いられるバーゼル法告示別表に照らして、有害性を有するか否かを参照するようにしている。

まず、鉛バッテリーとニッカド電池、ブラウン管のモニタやテレビについては、中古利用目的でない限り、別表第二(規制対象リスト)に該当し、規制対象となる。また、パソコンなどの電気電子機器、多数の家電製品、ならびに配電盤を含む各種の産業機械類については、基板のハンダや被覆電線の被覆材などに鉛などの有害物質を含む場合があることから、含有量・溶出量の分析結果次第で別表第三によって規制対象となる可能性がある。液晶のテレビやモニタの場合は、バックライトに含まれる水銀が含有・溶出基準を超過する可能性を考慮して、規制対象となる可能性がある。これらの該非判断は概して困難であり、全体重量から見た基板などの比率を考えれば、実際に分析が要求されることは少ないと思われる。

次に、コンプレッサーや発電機などについては、含有されるオイルなどによって発火性が認められる場合がある。農業機械やバイクでは、ガソリンの抜き取りが不十分な事例もあり得る。このとき、厳密には別表第三と第四によって、発火性などの試験が必要となり、バーゼル法対象となることも考えられる。

(2) フロン回収・破壊法

フロン回収・破壊法では、フロン類(CFC、HCFC、HFC)を含む業務用の冷蔵冷凍機器やエアコンなどを整備・廃棄するときは、フロン類の回収を行わなければならない。品目調査で確認された冷蔵ショーケースや業務用冷蔵庫などはそれに該当し、有償引取でリサイクルする場合であってもフロン類の回収が義務付けられているが、雑品として回収されている状況を鑑みればフロン回収がなされているとは考えにくい。多数確認されているラジエターの由来は不明であるが、業務用エアコンなどに由来するのであれば、フロン類の漏出が疑われる場合もあるかもしれない。以上について、フロン類漏出の調査とともに、フロン回収・破壊法に基づく適切な回収・破壊を行う必要がある。

また、家庭用エアコンについては、家電リサイクル法に基づくフロン類の回収が期待されている。しかし、同法で回収・リサイクルされない使用済み家電が全体の半数程度存在することから、フロン類の回収徹底のための家電リサイクル法の強化や、フロン回収・破壊法の一体的適用などが将来的には必要とみられる。

(3) 中国の輸入規制

表 4.4.1 における中国の輸入規制は、2009 年時点の輸入禁止貨物リストや各種公告などによって規制対象と考えられたものである。日本からの輸出時には、中国の輸入規制に基づく船積み前検査が実施される。

日本のバーゼル法とは対象の範囲がやや異なり、密閉物なども輸入禁止となっていることに加え、鉄系産業機械でも中古機械とみなされたものについては禁止対象となっている場合がある。また、パソコンなどの電気電子機器や、電池類全般（鉛バッテリー・ニッカド電池に限らない）についても、広く対象に挙げられていることにも注意を要する。これについて、日本として直接可能な対策は少ないが、明らかに輸入国の規制に反する品目の輸出がなされるような場合は、輸出業者に対して十分な確認を行うことが望ましい。

表 4.4.1 品目調査で確認された主要な品目に対する規制・制度の対象（解釈例）

大分類	品目	バーゼル法	フロン回収・破壊法対象	国内法による回収・リサイクル制度の有無	中国での輸入規制	備考
産業系	鉛バッテリー	○			○	
	その他の電池類	△			○	
	冷蔵ショーケース 自動販売機 業務用冷蔵庫部品	△	○		○(廃機電製品として対象)	
	コンプレッサー	△	△		△(オイル含有の場合は対象)	
	ラジエター	△	△			
	農業機械 発電機 エンジン類	△			△(オイルやタイヤ含有の場合は対象)	
	医療機器(X 線検査機器) 照明機器 安定器	△			○	
	トランス	△(PCB 含有の場合は対象)			△(PCB 含有の場合は対象)	
	配電盤 電線類 モーター(モーター付き産業機械含む) ガス調理器具 給湯器 計測機器 溶接機 動力機械	△				
	密閉物(タンク等)				○	
	鉄系産業機械 非鉄系産業機械				△(中古機械とみなされれば対象)	
	鉄、非鉄または鉄非鉄混合スクラップ					
パソコン・OA 機器類	ブラウン管モニタ	○		○	○	
	液晶モニタ デスクトップパソコン	△		○	○	

	ノートパソコン					
	パソコン・OA 機器部品 プリンタ・複合機 コピー機	△			○	
家庭系	ブラウン管テレビ	○		○	○	
	液晶テレビ エアコン(室内機・室外機)	△		○	○	
	冷蔵庫の部品等 洗濯機関連部材	△		△	△(有害物質 の除去や選 別ができて いない場合 は対象)	
	ニッカド電池	○			○	
	リチウム電池・リチウム イオン電池・乾電池	△(不良品の 場合は対象)			○	
	スプレー缶	△			○(密閉物と して)	
	ビデオデッキ オーディオ機器・ラジカ セ 電気ポット 電子レンジ 電話機／ファックス機 炊飯器 餅つき機 扇風機 掃除機 デジタルチューナー ミシン（電気式） リモコン 携帯電話	△			○	
	タイヤ	△			○	無価値の場合 は廃棄物処理 法対象
	バイク	△			△(オイルや タイヤ含有 の場合は対 象)	
	家庭ごみ(玩具・ガス点火 器・ライター・その他民 生品)	○			○	無価値のため 廃棄物処理法 対象
	空き缶			○		
その他	基板類	○			○	
	断熱材(主にウレタン)		△		△	無価値のため 廃棄物処理法 対象
	プラスチック片 難分類雑物				○	無価値のため 廃棄物処理法 対象

注：○は該当する可能性が高いもの、△は場合によって該当すると考えられるものを指す。(国内法による回収・リサイクル制度については、存在している場合に○を付している。)

なお、規制対象は品目の状態や解釈などによっても異なる。

中国の輸入規制は 2009 年時点のものであるが、規制内容の更新も著しいことに注意を要する。また、印がなくても、夾雑物が 2%以上の場合は規制対象となる可能性がある。

4.4.2 有害物質による輸出管理

輸出品目がバーゼル法の規制対象に該当するか否かについては、同法告示の別表が示されてい

る。環境省・経産省の行政サービスとして実施されている事前相談でも、必要に応じて有害物質の成分分析表の提出が求められているが、事実上は鉛など一部の有害物質の含有量と溶出量が参考にされているとみられる。

金属スクラップに含まれる有害物質については、基板、電線被覆、コネクタ廻り、液晶モニター関係部品などを中心として、有害物質の含有の恐れのある部分を分析すれば、2.6.3 に示したようにバーゼル法で定めた基準を超過する可能性がある。しかしながら、輸出業者が自らあえてそのような部位を選定して分析することは考えにくい上、事前相談で提出される成分分析表においてバーゼル法の基準を超過する例をないとみられる（超過していれば、バーゼル法に定める特定有害廃棄物とみなされる）。

現時点では、鉛バッテリーとブラウン管以外には、サンプリングの方法を検討したとしても、別表第三の基準を超過する明確な品目を見分けるのは困難であることが考えられる。ただし、基準超過の恐れのある部位に関する情報が蓄積されれば、金属スクラップへの混入に関して注意を与える品目を追加して該非判断を簡略化することは、なお検討の余地があると思われる。

4.4.3 鉛バッテリーとブラウン管

鉛バッテリーとブラウン管（テレビ・モニタ）に関しては、一般の金属スクラップ取扱業者においてもその混入防止のために一定程度の努力がなされていることがわかってきた。使用済みの鉛バッテリーについては、リサイクルまたは最終処分目的の輸出を行う場合はバーゼル法に基づく輸出の承認が必要であり、中古利用目的の場合も事前相談を受けることが 2006 年 4 月に経産省・環境省から事実上推奨されている。使用済みのブラウン管についても同様にリサイクルまたは最終処分目的の場合の輸出承認が必要であるが、加えて 2.4 で述べたようにブラウン管テレビを中古品として輸出する場合の判断基準も 2009 年 9 月から経産省・環境省によって適用された。

さらに、家電リサイクル法の対象ではなく、国内法で回収・リサイクル制度を有しないビデオデッキ、炊飯器、掃除機、扇風機などの家電製品の混入は多い。これらも粗大ごみの手数料徴収が多く自治体で導入されていることを考えれば、排出者にとって費用負担の少ない回収システムの整備が中長期的には必要と考えられる。加えて、明らかに家庭由来の廃棄物であって、適切な中間処理を経ないものについては、バーゼル法第 2 条第 1 項第 1 号ロ（バーゼル条約附属書 II Y46「家庭から収集される廃棄物」）の適用を検討すべきと考えられる。

4.4.4 その他

バーゼル法で規定された有害物質ではないが、地球環境保護の観点からフロン回収・破壊法で対象としているフロン類の排出についても検討を行った。業務用のエアコン、冷蔵庫などは同法の対象であり、廃棄等を行う場合には登録されている第一種フロン類回収業者にフロン類を引き渡し、フロン類は再利用または破壊をされるとともに、引渡しの委託等が書面で管理されていなければならない。しかしながら、業務用のエアコンや冷蔵ショーケースなどが無造作に金属スクラップに含まれていて、フロン類の適正な回収・破壊が疑わしい場合があり、排出者や解体業者においてフロン回収・破壊法の徹底を行う必要がある。あわせて、同法の趣旨からは、法対象ではない家庭用エアコンや冷蔵庫に対して、家庭の排出段階から適切なフロン回収・破壊がなされる業者への引渡しを促進する必要がある。

これらのほか、電池類については、資源有効利用促進法で規定されている二次電池のみでなく、

一次電池も含めて、回収の促進が求められる。中長期的には、製品からの取り外し設計の徹底が望ましいであろう。また、トナーカートリッジについては爆発の危険性も指摘されている。これらの自主回収の促進や、製品としてのプリンタの回収も推奨される。

以上、個別品目に対する適正管理方策の検討例を表 4.4.2 にまとめる。

表 4.4.2 個別品目に対する適正管理方策の検討例

	現在	短期的対応案	中長期的対応案	課題
ブラウン管テレビ・モニター	混入は少ない。中古テレビは輸出規制	中古モニターも追加		
鉛バッテリー	混入は少ない。中古鉛バッテリーは輸出規制			
フロン含有製品	回収・処理の義務あり。含有のままのエアコン、及び放出済みとみられるエアコンなどが多い	フロン処理の確認追加	家庭用エアコンを含め、フロン回収・破壊法の広範な適用	排出側の管理必要
家電4品目	エアコン、洗濯機が多い。黒モーターも多数	トレーサビリティ強化		
家電4品目以外	混入多数		回収システム整備	
家庭系スクラップ（家電含む）	混入多数		バーゼル法適用検討	抑止効果期待
有害物質確認	ほぼ鉛のみで判断			変更困難
電池	混入が見られる。製品からの取り外しが困難なリチウム電池も多い。	二次電池の回収促進	回収・取り外しの促進、設計変更	EU で取り外し規定
トナーカートリッジ	混入が見られる	自主回収の促進	回収義務	

4.5 関係業者に対する管理方策

バーゼル法などによる輸出段階の水際対策が重要であることは言うまでもないが、これに限界があることも踏まえて、4.4.1 で述べた各品目の特性を考慮した、上流側の対応が求められている。まず、発生段階から廃棄物とみなされる場合には、廃棄物処理法上の一般廃棄物または産業廃棄物の処理業（収集・運搬、または処分）の許可が必要になる。許可を有しない回収業者が処理手数料を徴収して回収しないよう、排出者への周知も含めて、十分に指導を行う必要がある。また、手数料を徴収して回収された廃棄物が輸出される場合には環境大臣の確認が必要になる。

中間処理について、従来は何もなされず、金属スクラップを構成する家電等の各品目は原形のまま保管・輸出されることがほとんどであった。しかしながら、原形での輸入を認めず、材料別に選別されることを必要とする中国での輸入規制に適合させるために、破碎などの処理を行う業者が現れていることが判明している（2.4 参照）。このとき、一般廃棄物または産業廃棄物の処理業の許可や、処理基準を満たしていることが必要であるが、実際にはそれらが不十分である場合が多いと思われた。

次に、専ら物として回収される場合を検討する。「くず鉄（古銅等を含む）」は古紙、空き瓶類、古繊維とともに「専ら再生利用の目的となる廃棄物」として、既存の回収業者等は廃棄物処理業の許可が不要であることが、旧厚生省通知（1971 年 10 月 16 日、環整 43 号）で示されている。しかしながら、専ら物であることをもって、収集運搬業の許可が不要であることを主張し、金属スクラップの輸出につながる回収を行っている業者がどの程度いるかについては、2.2 で述べた調査の限りでは多くないとみられた。

表 4.5.1 関係業者に対する適正管理方策の検討例

	現在	短期的対応案	中長期的対応案	課題
発生元（家庭・事業者）		フロン含有製品ほか有害物質について、周知徹底	フロン回収・破壊法の適用検討	
回収業者	古物商（または金属くず商*）の多い	料金引き取りの場合の廃棄物処理法違反の周知、告発	古物商と収集運搬業の協調的運用	「専ら物」としての回収業者の把握と対応
中間処理	たまに不適切破碎	見回り徹底		
輸出業者（荷主・ヤード）	中国への登録の名義貸しが多い	中国当局と情報共有。消火設備設置、保管方法改善、ほか防火管理計画の締結		
通関業者		HS コード確認徹底		

* 金属くず商の営業許可が必要な都道府県：北海道、茨城県、福井県、静岡県、長野県、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、滋賀県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県

むしろ、廃棄物でなく有価物であることをもって、古物商免許（および、都道府県によっては金属くず商の営業許可）を有して有価物の回収を行っている回収業者が多いとする結果が 2.4 か

らも示されている。このような回収業者に対しては、廃棄物の収集運搬を行わないこと、有価物としての適正な売買が行われることなどの十分な指導ができるよう、古物商を担当している公安委員会と廃棄物処理業の担当をしている部署が、各地域で連携して指導や情報共有を行うことが望ましい。

以上のような廃棄物であれ有価物であれ、家庭や事業所などの国内の発生段階では、適切な回収業者への引渡しを徹底する必要がある。前述のフロン類を含むエアコンなどの製品に対しては、事業者の場合はフロン回収・破壊法に基づき都道府県知事に登録されたフロン回収業者へ引渡さなければならない。家庭の場合は、家電リサイクル法に基づいて小売業者が引き取る際には、ポンプダウンによって冷媒フロンの漏出防止が求められている一方、家電リサイクル法に基づかずに無料回収業者などによって回収される際にフロン類が適切に回収されるか注意が必要である。以上、関係業者に対する適正管理方策の検討例を表 4.5.1 にまとめる。

4.6 情報共有、その他の管理方策

4.6.1 情報共有

(1) 事前相談と、事故情報の共有

経済産業省と環境省では、輸出業者などに対する行政サービスとして、貨物がバーゼル法や廃棄物処理法の規制対象に該当するか否かの「事前相談」を実施している。金属スクラップはメタルスクラップの名称で具体的に例示されており、メタルスクラップの場合の事前相談先は通常、経済産業省（日本環境衛生センターに業務移管）になっている。このとき、輸出業者などは品目内容、取引量、仕向け先、相手国における輸入者や処理方法などの情報とともに、必要に応じて成分分析表や、貨物全体および分析サンプルの写真が収集されている。そして、この事前相談情報はバーゼル法及び廃棄物処理法事前相談管理システムの中で、経済産業省、環境省、財務省（税関）の中で共有され、税関による貨物検査などにも活かされている。

一方、港湾・船舶での火災が生じた場合、火災後に消防当局、海上保安庁や運輸安全委員会などが原因調査をされるのに際して、船名・船籍、仕向け先、出火状況などに関して情報収集される一方、輸出業者から品目内容やその発生元などに関しては必ずしも十分な情報提供がされないことが多いようである。これらの情報の関係について、図 4.6.1 に示す。

また、火災を発生した場合に、消防当局や海上保安庁などからその記録が経済産業省や環境省などへ送られる仕組みがないため、事故情報の共有が十分にできているとはいえないのが現状である。このため、一度火災を発生した輸出業者が後日再度事前相談を行われる際にも事故情報が活かされない可能性がある。結果として、輸出業者の注意が不足したまま、事前相談や輸出行為が継続される懸念が生じるものである。

これに対して、関係当局が事故情報を共有して、火災防止を含む適切な輸出管理を行うために、いくつかの対策が指摘できる。まず、事前相談の際に用いられたような情報について、消防当局や海上保安庁などを含む関係当局が必要な際に利用しやすいように、その取扱いを改善するものである。特に、品目内容や発生元などは、火災事故原因調査にあたって重要な情報となる可能性がある。消防当局や海上保安庁においても、インボイスなどの情報を取得することが事前相談の貨物と一致をさせるために有用である。

次いで、事故情報については事前相談管理システムの記録に残し、関係者が共有することが必要と思われる。このため、通関前後の火災を把握しやすいとみられる税関が、事故情報を確実に

記録することが望ましいであろう。あわせて、経済産業省や環境省などが必要と判断した場合に原因調査を行えるようにするためにも、海上保安庁や消防当局などからの事故発生時の通報体制を確立するのが望ましい。

加えて、金属スクラップなどの貨物がどのような輸出統計品目分類（HS コード）で輸出通関されたかについて、輸出業者は関心が薄く、通関業者に委ねられている場合が多い。税関において疑義のある貨物の検査を容易にしたり、貿易統計に計上されている輸出量との関係を将来把握したりするためにも、事前相談の段階から輸出統計品目分類に関する情報を収集することも提案したい。

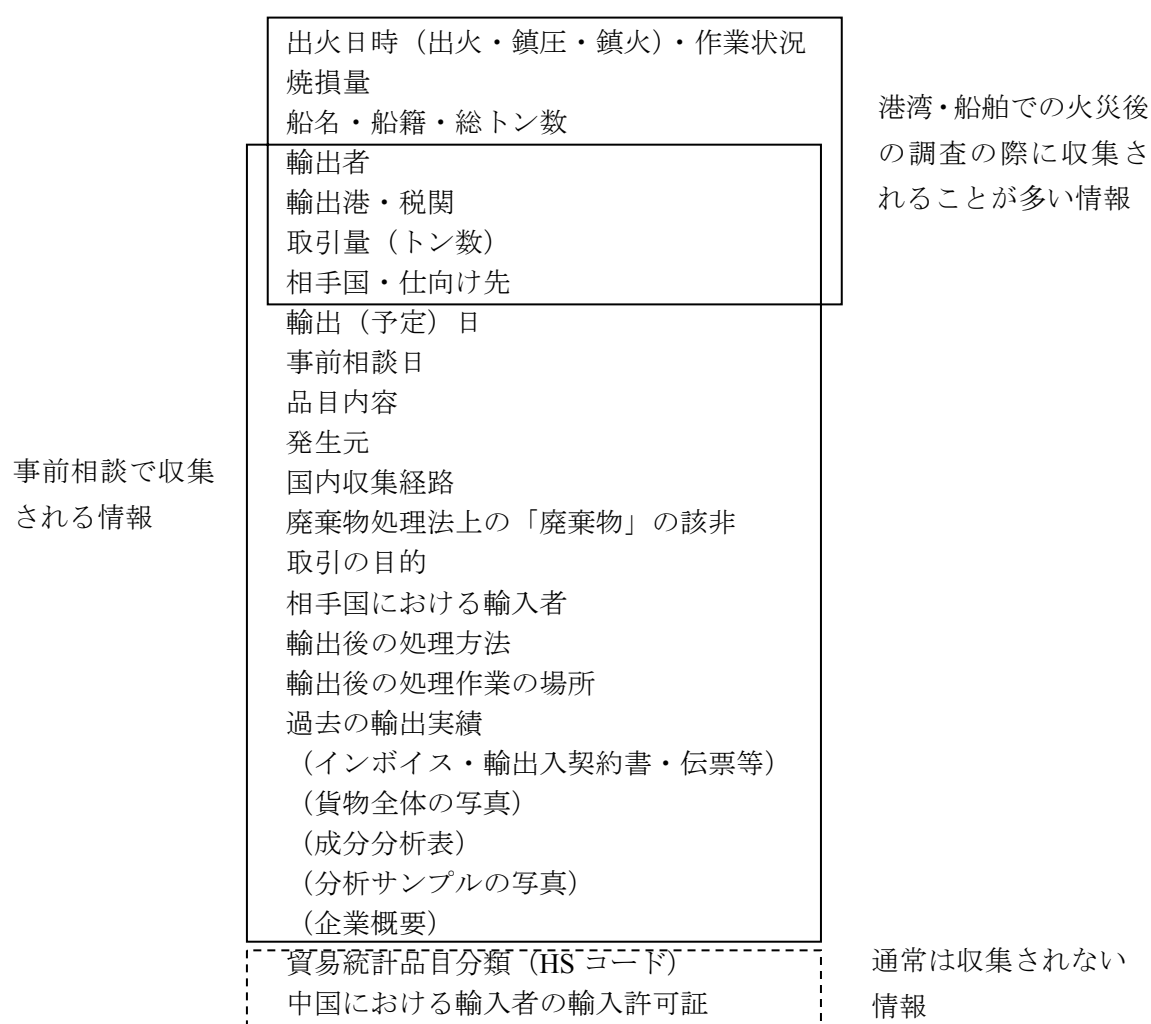


図 4.6.1 事前相談（輸出時）で収集される情報と火災後の調査で収集される情報

(2) 関係行政機関との意見交換会

金属スクラップの輸出と火災にかかる現状に関して、本研究の成果発表などを通じて、関係機関で認識や課題を共有し、今後の輸出管理と火災防止に必要な対策を自由に議論するために、2009年度（大阪）と2010年度（東京）の末に関係行政機関との意見交換会を開催した。参加者は、環境省、海上保安庁、消防庁、各地消防本部、経済産業省、財務省関税局、東京税関、横浜税関、

国土交通省、運輸安全委員会事務局、警察庁、大阪府、川崎市、ならびに日本環境衛生センターである。参考までに案内文を章末に掲載している。

会議では、本研究成果のみでなく、各地消防本部から火災事故の経験や火災防止の取組み状況や、国土交通省から 2011 年 1 月改正の特殊貨物船舶運用規則（3.5 を参照）の説明があった。意見交換では、消防法、廃棄物処理法、バーゼル法などの対象となりにくい金属スクラップの特徴のために行政機関による規制が困難である現状がある一方、有害物質管理や火災発生に対して潜在的なリスクが大きく放置できない問題であるという認識が共有された。また、多くの省庁や行政機関にまたがる問題であるため、情報共有が非常に有益であることが確認されたとともに、必要に応じて省庁横断的な会議を今後も継続的に開催されることを提起した。

4.6.2 その他の管理方策

通関の方法について、現在、東京港など一部ではスペースの問題を理由として、本船通関が行われている。これは、バラ積み船の船底に積まれた貨物を十分に検査することが難しい、船積み後に検査結果を適切に出せない可能性がある、などの理由から、できるだけ避けるのが望ましいと考えられる。

以上のような輸出品目や関係業者に対する直接的な管理強化とあわせて、現在の輸出統計品目分類の見直しも有効である可能性がある。すなわち、金属スクラップの多くが「鉄スクラップ（7204）」の輸出統計品目分類のうち、「その他のもの（7204.49-900）」に含まれていると考えられるが、この中で、例えば「加工処理したもの」を新設・分離させることで、税関における輸出検査にあたって、疑わしい輸出品目の対象を限定することで作業の軽減に寄与させるというものである。輸出統計品目分類の見直しは困難な作業であり、本研究課題の期間中は実現できなかったが、関係機関の努力に今後とも期待したい。

4.7 適正管理方策の課題と方向性

金属スクラップに関しては、無許可の廃棄物処分手数料徴収や環境大臣の無確認廃棄物輸出などの例外を除き、回収・中間取引（保管を含む）、輸出などの各段階のみに注目すると、明確な違法性が認められないことが多い。このため、廃棄物あるいは有価物として適用可能な法規制の限界も多いことが理解できる。しかしながら、回収から輸出に至る流れの全体について責任を持った主体が存在していないため、取引のいずれの段階で疑義が生じることが多いのも事実である。

例えば、中国向けに輸出される金属スクラップの中に多くみられるエアコンは、原形のまま輸出すれば中国での輸入規制に抵触するが、それを通過しようとする（多くは廃棄物処分業許可のないまま）破碎処理して材料としての輸出を行うことになる。この回収や処理の過程でフロン類が漏出することが多いが、フロン抜き取りの証明がなくとも輸出に至る取引が一般に行われている。

また、3.3 でも述べたように、火災防止の観点でも、金属スクラップが消防法上の危険物または指定可燃物でないために、消防法による保管方法の規定や防火設備の設置などが適用できない。輸出業者においても燃えた金属スクラップがなお有価物として売却できるために、十分な消防のインセンティブが働いていない。このため、鉛バッテリーやオイルの除去などが不十分で火災が発生しやすくなっている、防火設備がないために延焼を防げない、高さを 10 メートル以上まで積み上げて保管し消火活動を困難にする、といった状況が発生している。実際に火災が発生した場

合は、とりわけ泡消火剤を用いた場合には多額の消火費用が発生し、地元消防や海上保安庁による消火の負担、煙害や住民の不安といったツケが周囲に押し付けられる形となる。

これに対して、国内の発生段階から廃棄物処理法、バーゼル法、フロン回収・破壊法、関税法、消防法を含む各種規制を総合的に適用・執行するとともに、場合によっては関係法の改正も含めて、輸出品目や関係業者の適正化を図る必要性があると考えられる。

第4章 文献、資料（意見交換会案内）

環境省：事前相談のご案内

<http://www.env.go.jp/recycle/yugai/jizen.html>

経済産業省、環境省：香港向け使用済ブラウン管TV及びCRTモニターの輸出について（お知らせ）, 2007 （http://www.env.go.jp/recycle/yugai/law/info_070607.pdf）

経済産業省、環境省：使用済みブラウン管テレビの輸出時における中古品判断基準について, 2009 （http://www.env.go.jp/recycle/yugai/law/crt_h210601.pdf）

経済産業省：バーゼル法関連簡易該非判断システム（バーゼル法規制対象物の具体例）

http://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/admin_info/law/10/bsimple_judgmentsys/

日中商品検査株式会社：輸入禁止廃棄物リスト

<http://www.spvjic.com/work/inspection/info02.pdf>

2010 年 3 月 8 日

各 位

独立行政法人 国立環境研究所
循環型社会・廃棄物研究センター
寺 園 淳

金属スクラップの輸出管理と火災防止に関する意見交換会のお知らせ

時下ますますご清祥の段、お慶び申し上げます。

近年大量に中国などへ輸出されてきた金属スクラップについて、有害物質混入などによる相手国からの貨物返送や、船積み現場での火災事故が生じるなど、環境と災害上の問題が懸念されてきました。このため、H20年度から環境省の循環型社会科学形成推進科学研究費（H20年度は廃棄物処理等科学研究費）補助金によって「有害物質管理・災害防止・資源回収の観点からの金属スクラップの発生・輸出状況の把握と適正管理方策」（代表＝国立環境研究所・寺園淳）と題する研究プロジェクトを立ち上げ、この問題に取り組んできました。

この度、本研究プロジェクトのこれまでの調査研究の成果発表などを通じて、金属スクラップの輸出管理と火災防止に関する課題や必要な対策を自由に議論する意見交換会を下記のように開催したく存じます。ご関係の皆様のご出席と活発なご議論を賜りますようお願い申し上げます。

記

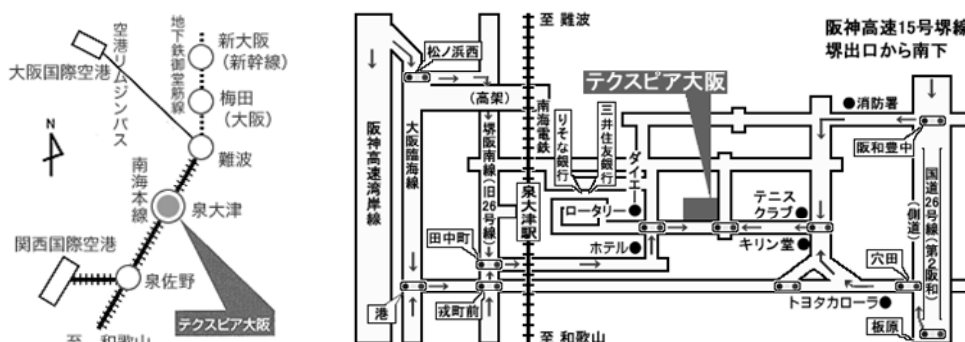
日時：2010 年 3 月 10 日（水）10 時～17 時（10 分くらい前にお集まりください。）

場所：大阪府泉大津市旭町 22-45 テクスピア大阪 3 階西研修室

最寄り駅 南海本線「泉大津」駅 徒歩約 5 分 TEL:0725-31-4402 FAX:0725-31-4414

<http://rc-osa.com/hall/train.html>

* 現地見学は、泉大津市助松埠頭（泉大津市小津島町）に向かいます。



名称：金属スクラップの輸出管理と火災防止に関する意見交換会

目的：金属スクラップの輸出と火災にかかる現状に関して、これまでの調査研究の成果発表などを通じて、関係行政当局間で認識を共有し、今後の可能な輸出管理と火災防止に関する課題や必要な対策を自由に議論する。

主催：独立行政法人 国立環境研究所

議事：

- 10:00 開催挨拶、参加者紹介、趣旨・スケジュールの説明（国立環境研）
- 10:20 パーゼル法での金属スクラップなどの輸出管理（環境省）
- 10:40 日本の金属スクラップ発生・輸出と中国での輸入・利用（国立環境研）
- 11:00 これまでの金属スクラップ火災（海上保安試験研究センター）
- 11:20 金属スクラップの火災原因の検討と消火実験結果など（消防研究センター）
- 11:40 大阪での金属スクラップ火災対応の事例（地元消防など）
- 12:00 <昼食>
- 13:00 金属スクラップ火災にかかるダイオキシン類分析事例（国立環境研）
- 13:20 今後の輸出管理のあり方（国立環境研、海上保安大学校）
- 14:20 今後の火災防止のあり方（産総研、消防研究センター、国立環境研）
- 15:00 自由意見交換（全員）
- 16:00 現地見学（希望者）
- 17:00 終了

参加予定者：K2179 メンバー（国立環境研究所、消防研究センター、海上保安試験研究センター、産業技術総合研究所、海上保安大学校、他）

環境省、環境省近畿地方環境事務所

大阪府都市整備部港湾局

大阪府循環型社会推進室産業廃棄物指導課

泉大津市・貝塚市・堺市消防本部

海上保安庁、海上保安庁第五管区海上保安本部

国土交通省運輸安全委員会事務局 神戸事務所

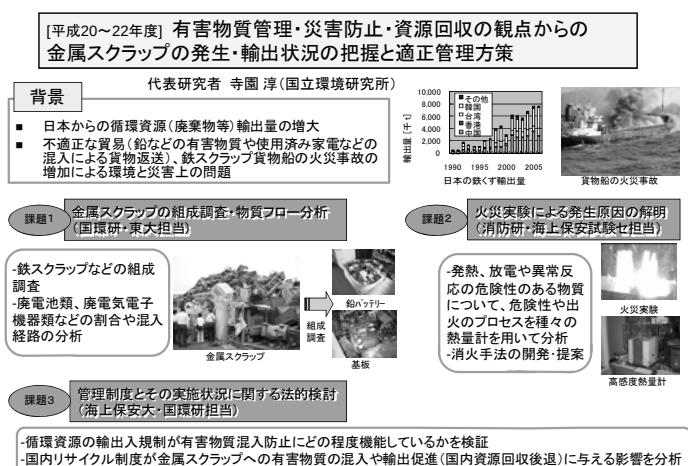
（その他関係機関とも交渉中）

備考：非公開での開催とします。恐縮ですが、交通費は各機関にてご負担願います。昼食は、階下または周辺の食堂で各自お取り頂く予定です。

参考：環境省 循環型社会科学形成推進科学研究費補助金

「有害物質管理・災害防止・資源回収の観点からの金属スクラップの発生・輸出状況の把握と適正管理方策」
（K2179、代表＝国立環境研究所・寺園淳）

<http://www.nies.go.jp/whatsnew/2008/20081226/20081226.html>



2011 年 3 月 2 日

各 位

独立行政法人 国立環境研究所
循環型社会・廃棄物研究センター
寺 園 淳

金属スクラップの輸出管理と火災防止に関する意見交換会のお知らせ

時下ますますご清祥の段、お慶び申し上げます。

近年大量に中国などへ輸出されてきた金属スクラップについて、有害物質混入などによる相手国からの貨物返送や、船積み現場での火災事故が生じるなど、環境と災害上の問題が懸念されてきました。このため、H20年度から H22 年度まで環境省の循環型社会科学形成推進科学研究費補助金によって「有害物質管理・災害防止・資源回収の観点からの金属スクラップの発生・輸出状況の把握と適正管理方策」（代表＝国立環境研究所・寺園淳）と題する研究プロジェクトを立ち上げ、この問題に取り組んできました。

この度、本研究プロジェクトの終了時を迎えるにあたり、関係する行政機関などの方々に対してこれまでの調査研究の成果発表を行います。これによって金属スクラップに関する認識や課題を共有し、今後の輸出管理と火災防止に必要な対策を自由に議論する意見交換会を、下記のように開催したく存じます。ご関係の皆様のご出席と活発なご議論を賜りますようお願い申し上げます。

記

名称：金属スクラップの輸出管理と火災防止に関する意見交換会

日時：2011 年 3 月 7 日（月） 13 時 30 分～17 時 50 分

場所：東京都港区新橋 1 丁目 18 番 1 号 航空会館 703 会議室

最寄り駅 地下鉄内幸町、JR・地下鉄新橋駅 TEL:03-3501-1272 FAX:03-3591-7789

<http://www.kokukaikan.com/tizu.htm>



目的：金属スクラップの輸出と火災にかかる現状に関して、これまでの調査研究の成果発表などを通じて、関係機関で認識や課題を共有し、今後の輸出管理と火災防止に必要な対策を自由に議論する。

主催：独立行政法人 国立環境研究所

議事（予定）：

- 13:15 受付
- 13:30 開催挨拶、参加者紹介、趣旨説明（国立環境研）
- 13:50 日本の金属スクラップ発生・輸出と中国での輸入・利用（国立環境研）
- 14:10 金属スクラップにかかる回収・中間取扱業者、解体業者調査結果（国立環境研、東京大学）
- 14:30 これまでの金属スクラップ火災（海上保安試験研究センター）
- 14:45 金属スクラップの火災原因の検討と消火実験結果（消防研究センター）
- 15:00 金属スクラップ火災対応の事例（各地消防本部など）
- 15:30 （休憩）
- 15:45 今後の輸出管理のあり方（国立環境研、海上保安大学校）
- 16:10 今後の火災防止のあり方（消防研究センター、国立環境研、産総研）
- 16:30 参加者から関連活動紹介、自由意見交換（全員）
- 17:45 閉会挨拶
- 17:50 終了

参加予定者：

環境省（適正処理・不法投棄対策室、リサイクル推進室、廃棄物対策課）
海上保安庁
消防庁、各地消防本部（大阪府貝塚市、千葉県船橋市）
経済産業省（環境指導室）
財務省（関税局）、東京税関、横浜税関
国土交通省（港湾局、海事局）、運輸安全委員会
警察庁
川崎市（港湾局）
日本環境衛生センター
循環科研費「金属スクラップ研究（K22049）」共同研究者（国立環境研究所、消防研究センター、海上保安試験研究センター、東京大学大学院、産業技術総合研究所、海上保安大学校）

備考：非公開での開催とします。恐縮ですが、原則として交通費は各機関にてご負担願います。

参考：環境省 循環型社会科学形成推進科学研究費補助金

「有害物質管理・災害防止・資源回収の観点からの金属スクラップの発生・輸出状況の把握と適正管理方策」
（代表＝国立環境研究所・寺園淳） <http://www.nies.go.jp/whatsnew/2008/20081226/20081226.html>

